

# 財政過程における官僚行動と予算効率性

山之内 光 躬

## 一

現代財政の最も顕著な特徴として、公共部門の急激な拡大が指摘されている。このような、現代経済社会における財政の肥大化は、いったい何に起因するのか。この問題について、多くの財政学の研究者が強い関心をもち、そのエネルギーギッシュな実証的考察から、いくつかの有意義な提言が導出されている。このような研究のなかで、「政府の失敗」の観点から、公共部門の拡大あるいは財政の肥大化を、財政過程の非効率性と結合させて分析するアプローチがある。公共選択論の観点からの財政理論は、政府部門の決定過程が、その本質的部分として持っている非効率的要因を取り上げ、その特質を説明し、さらに、このプロセスでの非効率性を改善し、効率的结果を確保しうるシステムを復元する方途を模索している。

財政的決定過程でもたらされる非効率性の要因としては、しばしば、政治家および投票者の行動を規定する、現代

民主主義システムそのものの欠陥が指摘されたり、あるいは、いわゆる市場テストが欠落する領域での、利益集団の行動、さらには、官僚行動における効率性誘因の欠漏などが、非効率な財政の肥大化を招く、看過すべからざる要因であることが論じられている。

もちろん、経済学における効率性の概念は、市場経済における資源配分に関する定式化から導出されている。われわれが経済生活を営むとき、人間の限らない欲求を充足するために、希少な資源を利用しなければならない。このとき、経済主体は選択の問題に直面することになる。そして、このプロセスでの効率的な資源配分の達成に、唯一無二の、重要な役割を果たすのが、「神の見えざる手」としての市場の価格メカニズムにはかならなかった。経済理論は、この市場領域における資源配分の仕組み、その効率性のための条件などについての説明を提出し、極めて精緻な理論的定式化を試みたのである。

非市場領域としての公共部門もまた、個別的には解決することが困難な、集合的な欲求を、民間部門を含めた共通の希少資源を配分することによって、充足していかなければならない。このとき、公共部門においても、ひとしく、人びとは選択の問題に直面しなければならない。公共部門の資源配分もまた、このように、基本的な経済の問題であり、当然、効率の結果が要求され、そこには市場経済と根本的な差異はない。だが、市場領域とは異なり、公共部門では、公共財の享受とその費用負担に、個別的な対応関係が存在しないため、効率的な資源配分には、さまざまな困難を伴うことになる。さらに、公共部門という非市場領域では、人びとが多様な効用関数をもつとき、そこに導出される共通の一意的な集合解が、効率性についてはいかなる意味を持ちうるのかという問題もまた、避けて通ることはできないであらう。

いずれせよ、目的と手段の観点から、資源の最適利用の問題が、経済学の主要テーマとなって以来、公共部門の効率性の問題も、すでに古くから取り上げられてきた。だが、古典学派財政論のなかに典型的に現れているように、それは、むしろ、ネガティブな視点から論じられてきた。つまり、社会生活は、基本的には、市場における経済競争によって持続されているのであり、市場機構が有効に機能しえない、一部の限られた領域においてのみ政府活動が容認されてきた。この限定された公共部門の経済活動は、市場競争がもたらす理想的な資源配分状態、すなわち、市場経済の効率的结果を、可能な限り犠牲にしないことが要求された。ここでは、非生産的な消費活動としての政府活動は、本来、市民の利益に反するものとして、肥大化することが厳しく戒められたのである。政府活動は市場競争による効率的结果を侵害する、非効率要因にはかならなかつたわけである。だが、それにもかかわらず、市場機構には、社会生活のすべてのフィールドをカバーしうる万能の解決回路が、組み込まれているのではけつしてない。市場は、社会生活のフィールド内部の、あるエリアではその無能さを自ら暴露するのである。いわゆる「市場失敗」のエリアである。だから、この用語法は比較的最近のものであるが、このエリアの認識そのものはけつして新しいものではない。したがって、公共部門の拡大の歴史は、言い換えれば、社会生活フィールドにおける、この市場失敗エリア拡大の歴史でもあったのである。

しかし、市場失敗の理論が、経済理論の分析用具によって、精緻に定式化されるようになったのは、John Maynard Keynes のマクロ経済分析のアプローチから出発した経済政策理論、ならびに、ミクロ経済理論、特に厚生経済学から発展した公共財の理論が展開されてからである。だが、市場失敗の理論は、このエリアで政府活動が果たす有効性を強調する余り、政府部門の効率性の問題を検討することはなかった。政府は、市場の欠陥に対する、完全な補綴

者として想定されていたからである。

政府もまた失敗するのではないのか。社会的生産物の半ば近くが、公共部門によって利用されるに至る、政府活動領域の拡大過程において、財政肥大化がもたらすさまざまな社会的影響のもとで、政府活動に関する集合的決定過程そのものに内在する非効率要因もまた、市場失敗の要因とならんで、看過されてはならないのではないか。公共選択論は、まさに、このような政府失敗の理論定式化を意図するものにほかならない。

現代財政の最も顕著な特徴とされる、公共部門の驚異的な拡大過程のなかで、近年展開されている小さな政府論は、基本的には、政府部門における非効率的要因を経験的に指摘し、それらを排除することによって、財政的効率性の復元を図ろうとするものであった。政府部門の非効率性を生み出す根本的要因は、少なくとも民主主義社会では、さまざまな分野における行為者の個別的合理性と、総体社会の集合的な合理性が、大きく齟齬するところにあることが指摘されるであろう。政党、個々の政治家、投票者、納税者、利益諸集団などの集合的意志形成過程における、個別的合理性の追及が、しばしば、公共部門における資源利用の浪費に帰結することになるというわけである。

本稿では、このような観点から、財政的決定過程における行為者としての、官僚機構の行動をとりあげ、それが政府部門における非効率的要因として、いかなる特質を持っているのか、それは、政府の失敗エリアに所属するとすれば、果たしてその欠陥を補填して、効率性を復元していく方途はあるのかといった問題を検討することにする。

## 二

財政的決定が具体的な形態をとることになる予算編成過程で、官僚組織はいかなる役割を果たすのであろうか。政治的プロセスでは、いわゆる立法部が意思決定機関であるのに対して、行政部としての官僚機構は、基本的には意思運用機関として機能することになる。だが、一般の法律案とは異なり、予算の編成権ならびに提出権は、行政部の中核としての内閣だけが持っている。しかも実質的に現実の予算編成の任に当たっているのは、行政官の組織としての官僚機構である。財政的意思決定が、民主主義政治体制のもとでは、納税者としての国民の意思を代表する議会における審議過程から導出されるとしても、予算過程の実態は、その大部分が大蔵省と各省庁の官僚組織相互の、既定の実績に基づいた交渉経路をへて、具体的に計数化されるのである。予算編成過程での復活折衝や議会の予算修正権の行使が、手続きのうえでは、予算案を修正しうるものになっている。だが、実質的にそれらが予算案を修正しうる幅は、限界的なレベルに止どまっており、予算総額からみれば、政策的経費を左右しうるようなものではけっしてない。この意味において、予算は官僚機構によって作られるといっても、過言ではないであろう。

だが、ここでは、予算編成過程の法制的な側面を考察することを意図しているのではない。むしろ、公共部門としての現代財政過程に、本質的な部分として非効率要因があり、それと官僚機構の行動が、どのように結び付いているのか。そして、このとき、官僚機構の行動の動機は何なのか。これらを、基本的なレベルで、財政過程という地平でとらえてみようとおもう。

官僚機構の効率性に関する議論は、Anthony Downs が「官僚制の解剖」<sup>(1)</sup>において対比させているように、これまで二つの立場から展開されてきた。一つは Max Weber に代表される見解であり、官僚機構の技術的優位性を強調することによって、それが、非市場的な他のいかなる代替的組織よりも、公共的領域での機能を遂行するための、最も能率的な手法を具えていると主張するものである。これに対して、他方、官僚機構の非能率性を、市場テスト、つまり資源利用の効率的选择メカニズムの欠落に求め、官僚機構の自己増殖作用によって、ますます自己膨張をきたし、社会の資源利用の非能率性を拡大していくと非難する立場がある。これらの見解のそれぞれは、もちろん、Downs が指摘するように、官僚機構が運営される文脈との関連において、その正当性が判定されなければならないだろう。しかし、本稿では、われわれの関心は、官僚機構の能率に関する見解を、比較検討することにあるのではない。

少なくとも、財政過程における官僚機構の行動について、経済分析を適用していこうとすれば、すなわち、公共部門の効率的な資源配分という視点に立って官僚機構の行動を考察しようとすれば、ここで一つの準拠標となりうるのは、市場経済学が設定してきた経済効率性基準であろう。したがって、われわれは、官僚機構の財政行動を、現代財政経済の資源配分メカニズムの文脈で検討していくことにする。

経済理論は、その理論定式化を図るとき、行動主体の根源的動機としての個別的な合理性を追求する、利己的な個人を基本的な人間類型として据えた。したがって、官僚機構の行動に経済学的にアプローチしようとするならば、この組織を構成している官僚の行動動機が問われなければならない。官僚の行動は何によって支配されているのか。この問題に関して、先駆的モデルを展開したのは、William A. Niskanen<sup>(2)</sup>であった。官僚機構は非営利的な組織であ

り、行動要因のなかには、収入を最大に確保し、コストを最小に抑えるという誘因は存在しない。この組織は、財やサービスを生産し、それらを販売することによって収入を得るといふ、収益目的を持たない。さらに、かれらの所得は、かならずしも、その行動目標に対する達成努力の関数ではない。政治過程の経済分析においては、行動主体としての政治家、投票者、納税者、利益連帯集団は、根底的には、自利的動機に支配せられ、それぞれの極大化原理に従って、投票、投票者 $\parallel$ 納税者余剰、集団帰属便益の極大化を目指して行動することが想定されてきた。このような想定のもとでは、官僚組織もまた、感覚体としての人間によって構成されており、かれらが合理的行動をとるかぎり、自己の効用拡大者として行動するはずである。それでは、官僚は、直接的には、何を極大化しようとするのか。これについて、Niskanenは、自己の所属する個別部門に配分される予算に焦点を合わせて、官僚行動の経済学的定式化を図ったのである。

感覚体としての官僚は、自己の効用関数を持たなければならない。しかも、この効用関数は、一意的なものであって、ここに二元的構造を想定することは現実的ではないであろう。だから、一方において、政策決定過程における、このエリート集団が、社会的正義感に燃え、市民の真の公僕として、つねに利他的動機に基づいて、社会にとって正しい政策を選択することができるといふ想定を導入し、同時に他方において、自利的な権限の拡大、個人的所得、将来の安定性などをかれらの効用関数の構成要素とみなすことは、官僚組織の構成員は、同じ行動領域で、二つの異質の効用関数を使い分けているということになる。いま仮に、官僚は、その行動に関して、このような二つの別個の効用関数に支配されているとしよう。

$$U_a = U_a(W, B, G) \quad (1)$$

$$U_s = U_s(M_1, M_2, M_3, \dots, M_n) \quad (2)$$

効用関数(1)の $W, B, G$ は、官僚が追求する、利他的動機に根差した、たとえば、公共の福祉、公平な分配、社会的正義に関する変数であり、滅私の精神に生きる官僚は、まさにこの $U_a$ の極大化をその第一の行動目標にしなければならない。これに対して、効用関数(2)では、利己的行動動機に支配された官僚が直接行動目標とする対象が、変数、 $M_1 \dots M_n$ によって表されている。利己的な効用極大者としてのかれらは、つねに $U_s$ の最大を追求するはずである。もちろん、ここで敢えて区別して書いた二つの効用関数は、官僚組織の内部におけるかれらの行動のみに限定されており、かれらの私人としての個人的経済生活に関する効用関数は、単純化のために無視されている。

さて、このとき、官僚機構の構成員には、その行動結果が別々の回路から、それぞれ別個の効用関数に入り込むという想定は、余りにも馬鹿げている。感覚体としての官僚もまた、一意的な効用体系を持つはずである。だから、かれらが、ある行動領域では効用関数(1)に支配せられ、それとは無関係に、他の行動分野では効用関数(2)に支配されるということから出発するならば、それはまさに、個人が、あの経済生活において、市場領域では私的効用極大者として、個別的合理性を追求し、同時に、集合的な公共経済の部門では、自利を超えた公益を求めて、つねに、個人の合理性よりも全体の合理性を優先するという、ジキルとハイド的な二元効用体系個人の仮説とひとしく、現実的な説得力を持ちえないのではないか。

官僚組織内での行動は、その行動主体にとって、一元的効用関数に結び付いているはずである。もちろん、官僚の



行動には、効用関数(1)が無関係であるというのではない。官僚組織内でのかれらの行動は、政党や政治家、投票者や納税者などの近視眼的判断とは異なり、しばしば、長期的展望に基づいた政策提言に結び付いているし、また、かれらが公共の福祉増進を行動目標にしていることも、けつて否定することはできないだろう。しかし、かれらにとって、 $U_1$ と $U_2$ とは、その効用体系の根源においては、それぞれ独立しているのではない。したがって、官僚組織内の官僚の効用関数は、さきの効用関数(1)、(2)を総合した形で示されるであろう。

$$U_0 = F(U_1, U_2)$$

(3)

そしてこのとき、感覚体としての官僚は、 $U_0$ が最大になるように行動することになる。だが、 $U_0$ が、根底的には、あくまで個別的合理性に基づくかぎり、 $U_1$ と $U_2$ とは同一の方向、つまり正の方向に変化しなければならぬ。かれらが $U_0$ の拡大を目指した行動をとるのは、それによって、 $U_1$ 、したがってまた、 $U_2$ の縮小を招かないとくに限られるであろう。つまり、現実には、官僚は自分自身の利益ならびに官僚組織の利益に反しない限り、すなわち、少なくとも、かれらの権力基盤、組織の安定、所得、社会的地位等が犯されないエリアでのみ、公益の追求に、公共の福祉のために奉仕することになる。だから、官僚もまた、自利に支配された効用関数を持っている限り、個別合理性よりも全体の合理性の方を優先させることはないであろう。以下では、官僚組織の行動において、 $U_0$ は $U_1$ を支配するという想定のもとで、特に財政過程に焦点を合わせて、官僚機構の行動と効率性の問題を考察していく。

註

- (1) Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, 1967 (渡辺保男訳『官僚制の解剖』サイマル出版会)  
(2) William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, 1971.

三

まず、官僚機構は、それぞれのサブ組織にとって、 $U_s$  が最大になる予算の獲得を、その重要な行動目標とするという想定から出発しよう。P.M. Jackson のように、「誰の選好が公共政策の決定に算入されるのを巡っての争い」と定義するならば、<sup>(1)</sup> この公共政策が、具体的な形態で表現されるのが予算であり、この予算形成過程の検討は、政治過程の分析にとって不可欠であろう。理論レベルにおいては、この予算形成過程において、個々の政策決定に関して、人びとの選好が吸収され、さまざまな集団の利害が最終的に調整されて、政策プログラム、したがって、具体的な費目の優先権が導出されるのであり、そして、このプロセスで主役を果たすのが、投票者、政党、政治家、各種利益集団、官僚機構であった。

だが、現実の予算編成過程においては、各会計年度毎に一定の事項や目的に対する支出が、新規に、しかも網羅的に検討され積算されていくのではいけない。たとえば、「本年度の予算の規模と内容を決定する最大の要因は昨年度の予算である。予算のうちの大部分は、以前の決定の産物なのである。」<sup>(2)</sup> あるいは、「結局は、ある特定期に生じたことが、将来期に生起することを決定する。予算用語で表現するならば、『今年度の予算は、昨年度に支出され

た額、すなわち、昨年度の予算の関数である』ということになる<sup>(3)</sup>という指摘は、現実の予算過程が、過去の予算実績を前提基礎として、限界的なレベルでのみ、新規積算を許容するようなシステムであることを説明するものにほかならない。これが、いわゆる伝統的な予算編成方式としての、増分主義 (incrementalism) の予算編成ルールにほかならない。そして、この増分主義予算編成という、財政過程における現実の舞台こそ、実は、官僚機構が、このプロセスで支配的な役割を果たす背景を構成しているのである。たとえば、要求各官庁は、前年度予算を基準にして、その上積み額を加算して概算要求を提出するが、その調整過程から導出される予算原案は、ほとんど実質的に、修正されることはない。つまり、広範な情報網から細微な数値予測を引き出し、翌年度税収見込み額を算出し、他方において、細分化された各費目の数値を積み上げていくという、専門技術的作業工程は、まさに、予算官僚の独壇場なのである。

いま、特定年度の各要求組織からの予算要求額の総額を  $B_j$  で表し、各組織の前年実績の上に加算される、当該年度の新規積算分の合計を  $\delta$  で表すならば、増分主義予算編成ルールのもとでは、その前年度の予算額、 $B_v$  を算定基礎としてその上に  $\delta$  が積算されることになるから、 $\mu$  を前年度予算額の当然増比率とすれば、

$$B_j = B_v + \mu B_v + \delta$$

において、財政決定過程の主役たちが、予算に及ぼしうる影響の範囲は、変数  $\delta$  に限定されることになる。そして、このとき、 $\delta$  の値が、 $B_v$  から独立しているとすれば、これは、財政決定過程において交錯する広範な要因によって

決定される。いま、意思決定に入りこむさまざまな要因を、 $\gamma$ であらわせば、

$$\delta = f(\gamma_1, \gamma_2, \dots, \gamma_n)$$

であり、ここでは、 $\delta$ の規模と内容によって、予算の全体的相貌が、大きく変動することにもなるわけである。しかし、この $\delta$ の変動域は、予算編成システムの制度的文脈、そして、より根本的には、そのときの社会的、経済的状况によって、大きく異なるであろう。具体的には、概算要求基準あるいは概算要求枠が設定されるのか否か、設定するとすれば、その大きさをどこに決めるのかという問題である。各要求組織の野放図な要求を抑制するために、最初に概算要求枠が導入されたのは、昭和三六年であり、その上限は、当初の五〇パーセントからその後徐々に引き下げられて、最近の財政危機下におけるゼロ・シーリング、あるいは、マイナス・シーリングにまで至ったことはよく知られている。

しかし、増分主義方式の真髄は、この $\delta$ の変動域そのものにあるのではなく、予算決定システムとしてのルールにあるのである。つまり、それは、過去の予算実績を積算基礎とした、官僚組織を主役とした、ルーチンな交渉経路を動脈として組み込んだ、予算編成システムなのである。したがって、復活折衝や国会の予算審議のプロセスで、予算原案が修正されるとしても、それは極めて限界的な範囲でのみ許容されているにすぎない。このことは、内閣の予算提出権と国会の予算修正権の関係という、法理論上の問題に関連してくる。しかし、ここでは、経済的側面に限定して、国家予算総額の大部分が、官僚機構の各サブ組織のルーチンな行動プロセスを通じて導出されるという、基本的

想定を持続することにする。

最近の財政理論は、予算編成過程に関して、特に経済学的な観点から、この伝統的予算編成方式としての増分主義を取り上げ、それを財政支出の効率性基準に焦点を合わせて分析をしてきた。増分主義予算編成方式の、経済的効率性に対する最大のマイナス効果は、過去に決定をみた支出項目や支出上の制度は、たとえ、その存続の根拠を喪失した後も、再検討されることなく継続される点にあり、そこには、支出の限界便益と限界費用の均等化という、効率性のための経済原則、あるいは、少なくとも、コストと便益の比較の機会すら欠落していることが指摘されたのである。

増分主義予算編成方式が厳しい批判に晒されるようになったのは、予算の経済効率性主義が活発に展開されて以来のことである。この立場から、増分主義予算編成方式を鋭く衝いたのは、Charles L. Schultzeであった。かれは、従来の予算編成方式では、いかなる政治的リーダーシップをもってしても、革新的な政策決定をなしうる項目が、著しく制限されていること、また、新規のプログラムが提案されない限り、基本的な、プログラムの構造およびパフォーマンスの、いかなる検討も存在しないところから、代替的選択プログラムを提出する機会が閉ざされていることを指摘して、この方式が、予算の効率性を精査しうる、ゼロ・ベースの予算再吟味を、助長することができなかったことを批判している。<sup>(4)</sup>

しかし、他方において、伝統的な予算編成方式としての増分主義を、政治的政策決定のルールとしてとらえ、政治的意思決定に要するコストの観点から、現実的なレベルで高い評価を与えているのは、Wildavskyである。<sup>(5)</sup> 政治的政策決定のプロセスは、根底的には、さまざまな利害対立の調整過程であり、当然のこととして、大きな摩擦を回避

することはできない。また、この過程は、妥協と説得が繰り返されて、最終的に決着がつくという特質を持っており、一意的な意思決定を導出するための、政治的コストはけっして無視しうるものではない。しかも、この種のコストは、意思決定過程が民主的になればなるほど、ますます増大していくであろう。したがって、基本的に原子論的民主主義の文脈で、政治的政策決定は、個別主体の多様な価値体系から、集合的な単一解を導出するという手続きによって、はじめて実現されるという枠組みに止どまるかぎり、政策決定過程における政治的コストは、膨大な水準に達するであろう。増分主義予算編成方式は、集合的意思決定過程における、このような政治的コストの非効率的增长を抑制するための、一つの有効なルールとして機能するわけである。

増分主義予算編成方式とゼロ・ベース予算方式の優劣を論ずることは、かならずしも容易ではない。ここでは、ひとまず、現行制度としての増分主義予算方式の枠組みのなかで、それが、官僚機構の行動とどのように結び付いているのかを問わなければならない。官僚組織内でのかれらの行動が、根底的には、自利的動機に根差しているとすれば、かれらは、それぞれのサブ組織の予算を、どのような方向に要求していくのか。また、このとき、かれらの戦略的意図が、予算の、 $B_v + \mu B_v$  の部分、ならびに、変動域としての、 $\delta$  の水準に対してどのように働いているのか、問題にされなければならないだろう。

#### 註

(1) P.M. Jackson, *The Political Economy of Bureaucracy* 1982, p. 145.

(2) Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 1964, p. 13 (小島昭訳『予算編成の政治学』勁草書房

一ページ)

- (3) P.M. Jackson, *op. cit.*, p. 146.
- (4) Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending*, 1968, p. 79.
- (5) Aaron Wildavsky, *op. cit.*, chap. 2.

## 四

最近の政府官僚機構に対する経済分析は、官僚組織が、公共財の供給、したがって、予算規模を極大化するための誘因を持つという、基本的仮説から出発している。<sup>(1)</sup>つまり、民主主義の政治システムにおいて、政治家がセルフ・インタレストを追求するのと同じように、官僚は、公共サービスの供給過程で、それぞれのセルフ・インタレストを追求するという、行動上の想定がなされている。予算の極大化は、官僚の効用関数にどのように入り込むのか。公共財、サービスの供給レベルを高水準に維持する予算を確保することは、当該官僚組織にとっては、その活動領域を強化、安定化させることを意味し、それは、かれらの権限の保全に連結する。官僚組織は、自らの権限の縮小を嫌い、可能なかぎりその権限領域の強化と拡大を求めて行動するはずである。このとき、予算要求行動の目標は、

$$B_j > B_k + \mu B_k$$

$$\delta > 0$$

でなければならない。既定の支出項目に、再査定や審査を介入させない増分主義予算方式は、各利益集団の既得権益





ームワークのもとでは、官僚組織の最適予算規模は、社会的最適予算規模、すなわち効率的予算水準を超過することになる。

いま、図1(1)で、この過程における配分上の非効率性と官僚組織の効用関数の関係を明確にしておこう。ここでは、予算の新規変動域のみが示されている。垂直軸のVには公共サービスに対する限界評価と限界費用が、Bには予算レベル、そして、水平軸、Lには公共サービスの給付水準、 $D^0$ 軸に官僚組織の効用水準がとられている。DD線はこの公共サービスの限界評価曲線である。単純化のために、限界費用不変を想定するならば、水平線BBは技術的最小費用関数である。このとき、社会の公共サービスの最適給付水準は、 $L^0$ 量で決定される。公共サービスの給付量が $L^0$ のとき、社会的な効率的資源配分の観点から、最適予算、 $B^0$ が達成されるわけである。しかし、この予算レベルは、官僚組織の行動目標である効用水準、 $D^0$ を達成する予算 $B^0$ よりも低位に止どまるだろう。

官僚組織の内部では、公共サービスの供給過程で、競争が機能しない。したがって、技術革新、供給コストの低減への誘因が働かない。公共サービスの給付水準は、かならずしも、技術的供給コストの関数とはなりえないわけである。したがって、官僚組織の外部では、公共サービスの供給関数は埋没してしまい、少なくとも需要者側にとって、これが明示的に認識されることはない。このことが、予算編成過程に大きな非効率をもたらす最大の要因となるわけである。しかし、さしあたり、ここでは、官僚行動が、費用関数には中立であり、その予算極大化行動が、最適レベルを越えて公共サービスの給付水準を上昇させるケースから検討しよう。

このとき、公共サービスが、社会的な最適量を超過した、 $L^1$ のレベルで給付されるとすれば、IIエリアで示される社会的な厚生がもたらされることになる。そして、この給付レベルは、官僚組織にとって、与えられた条

件の下での、最適予算規模、 $B_z$  に対応しており、これはさらに、官僚組織にとっての最大の効用レベル、 $U_z^{\max}$  を実現する予算レベルにはかならない。このとき、 $\Pi$  のエーリアは、いわゆる非効率的な過剰配分がもたらした、納税者余剰の喪失部分を表している。この社会的厚生喪失部分、

$$\Pi = K(L_z - L_{op}) - \frac{1}{2}(L_z - L_{op})(K + GL_z); \text{あるいは、}$$

$$\Pi = K(L_z - L_{op}) - \int_{L_{op}}^{L_z} f(L) dL$$

は、給付水準  $L_{op}$  が保証する納税者余剰、 $Q = T^{\max}$  から控除されることになる。すなわち、官僚組織の効用を最大にする最適予算の実現は、効率的配分点における社会的厚生値を、 $\Pi$  だけ犠牲にすることによって可能になるわけである。

いま、公共サービスの費用関数が、Harvey Leibenstein のいう X 非効率<sup>(3)</sup>、あるいは、Horst C. Recktenwald が指摘する R 非効率<sup>(4)</sup>を含めた、官僚機構内部の非効率要因によって影響を受けるということを想定しよう。それらほにも、基本的には、競争機能の欠落に根差した、効率的供給誘因の欠如のために、公共サービスの給付費用が押し上げられることを指摘したのである。そして、このようなコスト要因を考慮に入れるとき、 $\Pi$  とは別の、もうひとつの社会的厚生損失がもたらされることになる。

いま、官僚行動の非効率要因によって、公共サービスの供給コストが、 $K_{op}$  まで押し上げられたとしよう。ここで

は、簡素化のために、この費用構造のもとでの公共サービスの給付水準を  $L^*$  とし、それに対応する予算水準が、官僚組織にとって最適予算レベルである  $B^*$ 。そしてこの予算レベルがかれらの極大効用  $U^{\max}$  を実現するものとして読み替えることにしよう。このとき、官僚の予算極大化行動による、配分非効率とは切り離された、もうひとつの非効率領域、 $I$  が現れる。このエリアは、

$$I = L^*(K_g - K)$$

で表される。したがって、最終的な納税者余剰 ( $T$ ) は、

$$T = U - (H + I)$$

のように縮小することになる。このように、自利追及を基本的な行動目標とするセッティングにおいては、官僚組織にとっての合理的行動は、社会の合理性とは相反することになる。

図1(1)における官僚行動は、自由裁量の決定をなしうることで、インプリシットに想定されているが、ここで、この想定を明示的にセットして、この予算行動のプロセスに、官僚組織が自由に処分しうる国庫余剰の概念を導入して、官僚的最適予算の配分上の非効率を確認しておこう。国庫余剰 ( $F$ ) は、公共サービスの給付のために個々の納税者から徴収される租税額 ( $S$ ) と、公共サービス供給のための最小費用 ( $K_{\min}$ ) との差額である。すなわち、



な組み合わせを選択しなければならない。Wはこのような選択点を表しており、ここでは、官僚組織の無差別曲線、 $U_2$ が $F_1$ 線と接しており、 $F_{1W}$ の国庫余剰と $L_1$ の公共サービス給付という組み合わせが選択されている。つまり、ここでの官僚組織の最適な選択条件は、W点においては、官僚組織にとって、 $F_1$ と $L_1$ との限界代替率と限界喪失率が均等になることである。だが、この官僚組織の最適条件を満たす予算、 $B_1$ は、 $H+L$ の社会的厚生喪失と引き換えに実現されている。予算過程でもたらされるこの非効率性は、官僚組織によって、公共サービスの給付が、社会的に効率的な水準を超過したレベルで、技術的な最小給付費用を越えたコストで、供給されるところから生じるのである。

## 註

(1) 政治過程に対する経済分析は、基本的には、行動主体をセルフ・インタレスト・シーカーとしてとらえ、効用極大化誘因に基づいた政治行動という作業仮説のもとに、理論定式化を図っている。官僚行動の経済分析もまた、この視座から展開されているが、特に、官僚行動と予算過程の関係の先駆的定式化は、W. A. Niskanen によってなされた。(Bureaucracy and Representative Government 1971. op. cit.) その後、政府の失敗の観点からの、官僚組織の経済分析は多数にのぼっている。Hansson 比較的最近のものうち、その一部のみをあげておく。

Horst Hannusch (ed), *Anatomy of Government Deficiencies*, Proceedings of a Conference held at Diessen, Germany July 22-25, 1980, 1983

Lothar Thürmer, *Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns, Der Beitrag der Ökonomischen Theorie der Politik zur Erklärung des Verhaltens demokratisch gesteuerter Verwaltungen*, 1984

Albert Breton and Ronald Wintrobe, *The Logic of Bureaucratic Conduct, An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organizations*, 1982

P. M. Jackson, *The Political Economy of Bureaucracy*, 1982

(2) William A. Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master?* 1973; Gordon Tullock, *The Vote Motive*, 1976

(3) cf. H. Leibenstein, On the Basic Proposition of X-Inefficiency Theory, *American Economic Review*, 68, 1978

(4) cf. Horst C. Recktenwald, Potential Welfare Losses in the Public Sector—Anatomy of the Nature and Causes, *Anatomy of Government Deficiencies*, Edited by Horst Hansch, 1983

(5) Niskanen が、官僚の効用を予算の関数として「一元的にとらえたのに対して、国庫余剰の観点から、予算過程における官僚行動の分析を試みたのは、Jean-Luc Migué and Gérard Belanger やあつた。(Toward a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, 17, 1974) かつ William Orzechowski が、この二つのモデルの比較検討を試みつゝ、(Economic Models of Bureaucracy: Survey Extensions, and Evidence, *Budgets and Bureaucrats*, Edited by Thomas E. Borchering, 1977) 国庫余剰と効率性の関係について、Lothar Thümmel *Bürokratie und Effizienz staatlichen Handelns*, 1984 を参照されたい。

## 五

官僚組織における行動主体もまた、市場経済過程の消費者や生産者と同様に、根底的には、セルフ・インタレスト・シーカーとしての効用関数に支配されているという想定に止どまるかぎり、予算編成過程における官僚行動は、非効率的配分を通じて、社会的厚生喪失をもたらすことになる。社会的な最適予算水準を越えて、予算レベルを拡大していくことにより、官僚は、その所得、権限、威信、安逸などを保全、拡張しようと努め、また、同時に、公共サービスの供給費用を、技術的最小費用よりも高い水準に設定することによって、国庫余剰を創出しようとする。政治家も投票者も、したがって、議会もまた、公共サービスに関する技術的な供給関数を知らない。だから、官僚組織は差

別的価格設定者として、ひとり独占的地位にあるわけである。この国庫余剰は、官僚の自利的支出形態を通じて、効用関数に入り込むことになる。財政過程における官僚行動は、このような意味において、多元的な非効率をもたらすことになる。Niskanen の官僚行動モデルでは、国庫余剰が通減してゼロになる点まで、予算は拡大していく。だが、官僚機構の個々のサブ組織が担当する、現実の予算編成執行過程を観察するとき、一会計年度に制約せられた特定費目の浪費的処分をはじめ、『公費天国』としばしば揶揄非難されるような、予算の反合理的な支出形態が存在することを、否定することはできない。毎決算期に、会計検査院によって指摘される、予算の不正支出は、実は氷山の一角に過ぎないといわれるとき、現実の予算過程に、無視することのできない国庫余剰が創出されているのを検証することは、困難な作業ではけっしてないだろう。

予算過程における官僚行動がもたらす非効率性の分析は、主として、予算の新規変動域、 $\delta$ を対象にしてきた。しかし、予算決定の基本的なゲームのルールが、新規積算の基礎となっている、 $(B_t + \delta B_t)$ の部分の算定をどのように規定するかによって、予算効率性は大きく異なってくるだろう。伝統的な予算編成方式としての増分主義方式では、かつて特定の政策目標と結合して設定された特定費目が、すでに時代的役割を終えて、支出の経済合理性に整合しえなくなったあとも、単に形骸化した支出として存続することが可能になる。ひとたび決定された既定経費は、個人や集団にとっては重要な既得権として存続するが、官僚組織にとっては、この経費関連領域が、固定権限領域として機能するのである。官僚組織のこの権限領域の擁護行動は、特定集団の権益擁護に連結している。そして、この地平にこそ、特定利益集団のレント・シーキング行動に、官僚組織が加担しなければならない、本質的な部分が横たわっているといえるであろう。

増分主義予算編成方式というルールそのものが持っている非効率要因については、理論レベルのみならず、実践レベルにおいても、ゼロ・ベース予算との関連において、すでに活発な論議が展開されてきた。ここでは、増分主義方式がもたらす支出の非効率域と、既定歳出の経済効率性テストに要するコスト、既得権益に連結する費目の廃止にとりもなう摩擦コストを含む、効率性改善コストとが比較秤量されることになる。このコスト要因に加えて、効率性テストの技術的困難性などの観点から主張される、増分主義方式の擁護論には根強いものがある。しかし、この種の比較は、いわば社会的正義と経済的利益のトレード・オフのような、本来、異質の評価対象を共通の貨幣的価値尺度で秤量するのに等しい。だから、ここには効率性という経済合理性基準よりも、より広角的視座からの接近が必要であろう。ある社会的不正を排除するとき、それによって達成される社会的損失の復元が、そのコストをカヴァーし得ないとき、この計画は実行さるべきではないかどうかの問題である。だが、予算過程における官僚行動と効率性に焦点を合わせるとき、この場所では、増分主義方式は、官僚組織のセルフ・インタレスト・シーキング行動と特定利益集団のレント・シーキング行動とを、タイムリーに結合させる素地を提供する予算過程であることを指摘するに止どめる。

最初にふれたように、官僚が社会的厚生 of 改善を目標に、利他的動機に基づいた行動をとることを、否定するのであればいけない。しかし、官僚の効用関数、 $U_1$  が  $U_2$  に支配される限り、予算過程における官僚行動は、多元的な非効率結果を生み出すことが予測されるのである。このような非効率要因を排除しうる予算過程におけるシステムの改善は、たしかに容易な作業ではないであろう。

本来、公共サービスの給付領域は市場テストを拒否するから、その供給過程で、市場メカニズムに類似した競争原



理を導入することは困難であろう。このプロセスに、経済効率性基準を組み込んだシステムを設定するための、さまざまな提案が、理論、実践の両面において、特に一九七〇年代において、活発に論議され、かつ、実験に移されてきた。PPBS, ZBBあるいは費用便益分析などがその代表であろう。それにもかかわらず、予算過程における効率性改善のための根本的な解決策は、いまだ見いだされてはいない。少なくとも、官僚組織が、公共サービスの給付水準と、国庫余剰との最適なセットを選択するような誘因を持つというモデルでは、非効率性の最大の要因として、官僚組織の外部では、公共サービスの供給関数を知らないということが挙げられる。公共サービスの供給関数を官僚組織の内部に隠蔽するのではなく、財政決定過程への参加者に、これが明示されるような予算決定システムが必要であるというのが、このモデルからの提案となろう。

現実には、官僚組織による予算決定には、政治的な制約が加えられており、非拘束に、官僚の最適予算が達成されるのではない。さらにまた、最近、経験している、いわゆる、財政の危機的状況のなかで、このプロセスにおける非効率性の問題は、一見、顕在化してはいない。だが、非効率の真因は、予算編成過程のシステムそのものに潜在しているのであって、表層的補綴によって解決される問題ではけっしてないであろう。